Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman
Equipo ejecutivo: Fernando Henrique Cardoso, Alejandro Foxley, Sergio Fausto e Ignacio Walker

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A, Las Condes, Santiago de Chile
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores Ltda.

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Simon Schwartzman

1. Los valores de la democracia: ciudadanía ampliada y el imperio de la ley

La idea de democracia, como gobierno que se ejerce por los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, surge en la antigua Grecia. Luego, gana terreno en el mundo moderno –especialmente en los siglos XVII y XVIII– con el fortalecimiento del Parlamento inglés, la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, y es la forma predominante de gobierno en nuestros días en la mayor parte del mundo. Las democracias modernas se basan en dos valores centrales: la ciudadanía ampliada y el imperio de la ley. La ciudadanía ampliada es el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales de las personas –los derechos a la libertad, expresión y participación política, y a una vida digna y con igualdad de oportunidades para todos. La expresión «imperio de la ley» (*rule of law*) consagra el principio de que existen reglas acordadas por la población, a través de sus instituciones legislativas y jurídicas, que regulan las relaciones entre las personas y entre estas y el Estado, y se sobreponen a los intereses o preferencias individuales o grupales –nadie está por encima de la ley.

A lo largo de los siglos, el concepto de ciudadanía, antes limitado a los hombres adultos, con exclusión de esclavos y extranjeros, se ha ido ampliando hasta alcanzar, en las sociedades modernas, bajo regímenes democráticos, una casi universalización de los derechos ciudadanos. Es así como, hoy por hoy, la democracia es inseparable del respeto por los derechos individuales, el pluralismo político, el respeto por las minorías, la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, la garantía de defensa contra el poder arbitrario de los gobernantes y, en forma creciente, la introducción de los derechos sociales. Un concepto amplio de ciudadanía, en términos del

ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, tiende a imponerse en las democracias contemporáneas.

Una de las fortalezas de la democracia, pero también una de sus debilidades, es la separación que introduce entre la vida pública y la vida privada de las personas. En los regímenes totalitarios esta distinción no existe. En ellos, las capas dominantes de la sociedad esperan que los gobiernos encarnen y se hagan cargo de todos los aspectos de la vida (materiales, espirituales, comunitarios y religiosos), a la vez que se dan el derecho de interferir y comandar la vida privada de las personas, también en todos sus aspectos. En las democracias, las esferas de autoridad de los gobiernos están delimitadas de manera explícita y las personas son libres para vivir y actuar como deseen, con el límite de la garantía de los derechos de los demás. Es por esto que los regímenes democráticos son los más capaces de acomodar las diferencias, procesar en forma pacífica las disputas de interés y preferencias que ocurren en todas las sociedades y de garantizar, en el mediano plazo, los derechos sociales de igualdad de oportunidades, empleo, educación, salud, protección social y padrones dignos de vida para todas las personas. En los regímenes totalitarios, las disputas políticas se transforman con facilidad en conflictos radicales entre el bien y el mal, entre amigos y enemigos, que muchas veces conducen a la violencia y a la eliminación física de los adversarios.

La debilidad de las democracias, sin embargo, reside en que las personas, especialmente en tiempos de cambio y de crisis, esperan de sus gobiernos más que la simple administración de los servicios y el procesamiento pacífico de los conflictos de interés. Las democracias modernas fueron creadas a partir de la constitución de los Estados nacionales, los que muchas veces han tratado de ir más allá de la simple administración de los intereses comunes, en busca de representar –y a veces crear–, ciertos valores cívicos de identidad cultural, con apelaciones nacionalistas, religiosas o étnicas que van más allá del sentido de la democracia como garantía de los derechos ciudadanos. Si, por una parte, esta ampliación de funciones ha traído una cierta legitimidad y apoyo a los gobiernos, ella también, especialmente cuando se le asume en forma exagerada, ha permitido abrir espacios a las experiencias totalitarias que terminaron por destruir los fundamentos mismos de la democracia. El siglo XX estuvo marcado por una larga y dolorosa historia de democracias fracasadas y regímenes autoritarios, surgidos casi siempre con la promesa de superar la crisis económica, social y moral de sus sociedades, culminando todo ello en una verdadera tragedia.

Los valores propios de la democracia no pueden ser los de una cultura, nacionalidad, religión o identidad étnica particular, sino los valores universales del pluralismo, la tolerancia, la diversidad y las libertades individuales. Adicionalmente, los regímenes democráticos necesitan ser eficientes y cumplir bien

con sus tareas: mantener condiciones adecuadas para el funcionamiento de la economía, administrar redes de protección y servicios sociales, proteger a la población en situaciones de conflictos externos y catástrofes naturales, y lidiar con los problemas cada vez más complejos creados por el cambio climático y la degradación ambiental. La competencia funcional de los regímenes democráticos no deriva automáticamente ni de su adhesión a los valores democráticos, ni de la existencia de las instituciones clásicas de la democracia representativa. Ella depende de un trabajo permanente de construcción institucional, tras la búsqueda de formatos y mecanismos que puedan, a la vez, fortalecer y dar expresión plena a los principios democráticos y desarrollar la capacidad funcional de los gobiernos de lidiar con la agenda económica, social y ambiental de las sociedades contemporáneas.

2. Democracia directa y sistemas representativos

La democracia directa, que los atenienses ejercían tomando sus decisiones en la plaza pública, sería la forma más pura de democracia. Sin embargo, ella no es compatible con las características de las sociedades modernas. Cuando los ciudadanos son millones y las decisiones son complejas, ellas necesitan ser adoptadas por personas –líderes, representantes, administradores, especialistas– que tengan autoridad y delegación para actuar en nombre del interés común, y que tengan los recursos institucionales necesarios para hacer que ellas se cumplan. En la democracia, esta autoridad y delegación jamás son ilimitadas y tienen que hacerse según procedimientos legales, garantizando la libertad y los derechos de expresión de las minorías (Dahl 1985, 1998). Es este respeto por las instituciones, las formalidades legales y el pluralismo, lo que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios, los que muchas veces pueden llegar a tener, aunque sea en forma efímera, el apoyo de la mayoría de la población.

La gran mayoría de los países latinoamericanos vive hoy un serio problema de pérdida de legitimidad de sus sistemas representativos, con mucha desconfianza e incredulidad de las poblaciones en relación a sus dirigentes y a las instituciones de gobierno. El optimismo que predominó hacia fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, con el fin de los regímenes autoritarios, ha dado lugar a una preocupación creciente en torno a la capacidad de las nuevas democracias de responder a las expectativas que se han depositado en ellas. Esta situación ha llevado a propuestas de creación de mecanismos de participación y control directos de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen, en sustitución de las instituciones y autoridades formales. Esta situación va generalmente acompañada del surgimiento de líderes carismáticos que

ganan prestigio y poder al oponerse a los procedimientos regulares de la vida democrática, como voceros de principios morales y éticos más elevados.

La teoría política muestra que no hay cómo agregar mecánicamente las preferencias de los individuos en una preferencia general (Arrow 1951), y existirán siempre diferencias de información y preferencias entre la población y sus representantes, haciendo difícil, sino imposible, que los primeros controlen totalmente el comportamiento de los segundos. Es esencial, en una democracia, que el principio de representatividad sea garantizado, y que existan mecanismos regulares y previsibles que permitan a los ciudadanos evaluar a sus dirigentes y confirmar, o no, sus mandatos. Pero es esencial, también, que existan liderazgos que sean capaces de expresar y dar forma a los intereses difusos de la sociedad y valorar el uso y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

3. Representatividad y gobernabilidad

Entre los especialistas existe una discusión permanente respecto de la mejor forma de organización de los sistemas representativos –presidencialismo o parlamentarismo, sistemas uni o bicamerales, multi o bipartidistas, mayoritarios o proporcionales, amplia libertad o restricción para la creación de partidos políticos, entre otros. Parte de la discusión tiene que ver con la *representatividad*. Si el número de votos necesarios para elegir a un congresista es el mismo en todo el país y si la proporción de congresistas por partido corresponde a la proporción de electores que han votado por los diferentes partidos, se puede decir que la representatividad es perfecta. Los diferentes sistemas electorales, sin embargo, alteran esta representatividad de diferentes maneras, variando el número de representantes de las distintas regiones y distritos electores, creando los más variados sistemas electorales –casi tantos como países existen. Así, por ejemplo, en América Latina, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Colombia y Brasil, en ese orden, están entre los 20 países con peor representatividad en las cámaras de diputados, en una lista de 78 países para los cuales hay datos. En los países que tienen senados, Argentina, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Venezuela y Chile, también en ese orden, están entre los 10 peor representados en estas cámaras, de un total de 25 países para los cuales hay información (Samuels y Snyder 2001).

Cuando la representatividad es baja, la mayoría de los electores –que no entiende la complejidad de los procedimientos electorales–, muchas veces se olvida de los nombres de las personas por quienes han votado y no tienen cómo mantenerse informados acerca de la actuación de sus supuestos representantes. Todo lo que pueda ser hecho para aproximar a los electores a los elegidos –y estos a aquellos–, tornar más simples y transparentes las reglas de representación

y hacer fluir hacia los electores la información sobre lo que hacen los elegidos, contribuye a mejorar la legitimidad de los sistemas representativos. Esto no significa, sin embargo, que no existan situaciones en las que hay que dar más voz y representatividad a determinados sectores, sobre todo en países marcados por importantes diferencias étnicas y regionales.

Un segundo problema es el de la *gobernabilidad*. Gobiernos que necesitan negociar con un gran número de partidos y actuar dentro de limitaciones legales que definen la forma y la destinación de los recursos públicos, tienen más dificultad para tomar decisiones y responder a las prioridades que se plantean. El parlamentarismo europeo resuelve este problema de una manera relativamente simple, al hacer del Ejecutivo una expresión directa de la mayoría parlamentaria, pero se resiente cuando las fuerzas políticas representadas en el Parlamento se fragmentan. En las Américas predomina el sistema presidencialista, que da al Presidente un mandato político propio, que muchas veces no coincide –o derechamente se contrapone– a las mayorías representadas en el Parlamento. Esto estimula el hiperpresidencialismo, que afecta los poderes y atribuciones del poder legislativo –y a veces también del poder judicial–, concentrando demasiado poder en el Ejecutivo. El conflicto potencial entre el Ejecutivo y el Legislativo puede ser reducido cuando los gobiernos son formados, en la práctica, por gabinetes de coalición con fuerte apoyo parlamentario, práctica que se institucionaliza en los regímenes semipresidenciales, en que los ministerios dependen del voto de confianza parlamentaria (Amorim Neto 2006).

En ambas formas de gobierno, presidencial y parlamentaria, existe el problema de la oposición entre las responsabilidades del Ejecutivo, en el ámbito nacional, y los mandatos de los parlamentarios, los que suelen responder a lógicas locales, regionales o sectoriales. Los regímenes parlamentarios tienden a fortalecer los partidos políticos, los que necesitan presentarse ante la población con sus programas de gobierno, mientras que en los regímenes presidencialistas son las características individuales, o de representatividad regional o sectorial de los candidatos, las que predominan.

4. Partidos políticos y movimientos sociales

Más allá de las características de los sistemas electorales y de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, está la cuestión de la legitimidad de los partidos políticos, que son el canal por el cual se procesa la selección de los representantes y dirigentes políticos. Muchos países de América Latina jamás han tenido sistemas partidarios estables, mientras que, en otros, los antiguos partidos políticos han sufrido un proceso grave de deterioro. No se espera, en un régimen

democrático, que las personas estén todo el tiempo movilizadas políticamente, por el hecho mismo de la libertad y autonomía de que gozan en la vida privada. Pero sí se espera que, en los momentos en que son llamados a elegir a sus representantes, los ciudadanos entiendan que los partidos son los llamados a representarlos, valorizando su papel. Desgraciadamente, como bien sabemos, eso no siempre ocurre así. Es así, por ejemplo, que la encuesta EcoSocial, realizada en los principales centros urbanos de siete países de la región, en 2007, muestra que, en todos ellos, el 80% o más de las personas tiene baja o ninguna confianza en los partidos políticos (Valenzuela et al. 2008).

Diferentes soluciones han sido propuestas o intentadas para resolver esta situación, en busca de acercar más los partidos a los electores. Muchos países, en las décadas de 1980 y 1990, trataron de descentralizar la administración pública, haciendo que las autoridades gubernamentales estuvieran más próximas a los ciudadanos. Otros países intentaron ampliar la oferta partidaria, facilitando la creación de nuevos partidos. Otro movimiento, en el mismo sentido, fue la adopción del sistema de primarias para la elección de los candidatos. Ninguno de estos caminos ha producido, por sí mismos, buenos resultados. En la visión de Mustapic, la descentralización administrativa «contribuyó al colapso del sistema de partidos tradicional y a la emergencia de '*outsiders*' en Venezuela y Perú, a la polarización política y territorial en Bolivia, y a la fragmentación del sistema de partidos en Colombia y Ecuador»; la permisividad para la creación de nuevos partidos «introduce confusión y opacidad en el proceso electoral» y afecta el derecho de los ciudadanos a elegir de manera informada; la proliferación de listas y candidatos vuelca las energías de los partidos a los procesos de nominación y competencia interna, tornando difícil que ellos se presenten ante los electores como instituciones o movimientos con programas e ideologías políticas consistentes y, en fin, las votaciones primarias, al potenciar la voz de los grupos más militantes y organizados, no lleva de hecho a una democratización de la participación política (Mustapic 2007). Otra vía para aumentar la legitimidad de los partidos sería hacerlos más cercanos y corresponsables de la implementación de las políticas de los gobiernos. Esto sería importante para los gobiernos, en la medida en que los partidos podrían dar más legitimidad y apoyo a sus políticas, y también para la opinión pública, que tendría más facilidad para identificar los partidos con determinadas opciones. Esto significaría, en la práctica, aproximarse más al modelo político parlamentarista (Lamounier et al. 1991) o, por lo menos, eliminar la norma que todavía existe en muchos países que prohíbe que miembros del Legislativo ocupen puestos en el Ejecutivo. La misma desconfianza que existe en relación a los partidos, sin embargo, es un importante obstáculo a las propuestas de cambio institucional que tengan por objetivo darles más poder y responsabilidad.

La crisis de los sistemas partidarios se hace más seria por el hecho de que hoy en día existen muchas otras formas de expresión y participación, política y social, a través de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, o del resurgimiento de las identidades étnicas, culturales y religiosas que actúan por fuera de los canales políticos tradicionales, sea como grupos de presión sobre los gobiernos, sea buscando crear nuevas formas de organización política y social (Sorj y Martuccelli 2008). Los gobiernos, a diversos niveles, tratan también de estimular la participación de personas en diversos niveles de la administración, desde consejos y grupos de trabajo de alto nivel, para la discusión y elaboración de propuestas de mediano y largo plazo, hasta consejos comunitarios locales para el seguimiento, evaluación y apoyo de las actividades de las agencias públicas en áreas como salud, educación y servicio social. Finalmente, se da una tendencia creciente por parte de los gobiernos a implementar sus políticas a través de la transferencia de recursos para organizaciones civiles y privadas, que pueden o no tener objetivos de lucro.

Hay muchos aspectos positivos en estos procesos de participación ampliada de la ciudadanía, pero hay también aspectos negativos, debido a la fácil captura de las organizaciones y movimientos sociales por personas que se autodefinen como representantes de determinados segmentos o sectores de la población, y que, de hecho, afectan los derechos de la mayoría no militante, en términos de hacer valer sus preferencias e intereses. En definitiva, con todos sus problemas, no se han identificado todavía mecanismos superiores al de los partidos políticos formales, las elecciones periódicas y los procesos legislativos regulares para procesar y dar expresión a las preferencias de la mayoría, a la vez que proveer de legitimidad a los gobiernos. No existen recetas simples para los problemas de representatividad y gobernabilidad en los regímenes democráticos, lo que no significa que los formatos legales e institucionales sean irrelevantes. Dentro de las peculiaridades de cada país, existen principios generales que deben ser buscados para garantizar que los procesos electorales competitivos se mantengan, y que existan posibilidades reales de cambio en las estructuras de gobierno y de poder, a través de los procesos electorales (Przeworski y Maravall 2003). Lo anterior, para que la población se sienta representada por los gobiernos que ha elegido, para que el poder ejecutivo pueda gobernar y para que los parlamentos puedan ejercer sus funciones legislativas y de fiscalización en relación a los actos del Ejecutivo. En América Latina siempre se ha criticado la formalidad muchas veces vacía de las normas legales e institucionales, en contraposición a las prácticas informales, cuando no ilegales, del día a día. Es una tensión que existe de hecho, pero que no se puede resolver por la consagración de la ilegalidad y de la informalidad, sino que por la construcción progresiva de un orden legal más justo, equitativo y democrático.

5. De la democracia liberal a la democracia social

¿Qué temas y cuestiones deben ser objeto de acciones y deliberaciones por parte de un Estado democrático? Las democracias occidentales crecieron junto con la afirmación de la libertad y de la autonomía de las personas, y la separación entre la vida privada, a ser ejercida con amplia libertad, y la vida pública, que solamente debía lidiar con cuestiones que afectan al bien común. El Estado democrático es laico, no opuesto, sino separado de la religión; garantiza la propiedad privada y la libertad de comercio; y da amplia libertad a la expresión de opiniones y a la circulación de información acerca de los temas que puedan interesar a los ciudadanos.

Esta democracia minimalista, sin embargo, no ha resistido a la lógica de transformación de los Estados nacionales y a la creciente demanda en el ámbito de los derechos sociales, los que hacen que el solo ejercicio de las libertades individuales sea insuficiente, por sí mismo, para resolver esas demandas y aspiraciones. Las democracias contemporáneas, con diferencias importantes entre los distintos países, intervienen en la vida económica cobrando impuestos, haciendo inversiones, regulando los mercados; actúan en la formación profesional, moral y técnica de los ciudadanos a través de la educación pública y el financiamiento de la cultura, la investigación científica y la innovación; crean sistemas obligatorios de protección social; y defienden los intereses del Estado nacional y los bienes económicos y culturales a él asociados a través de la política externa y, cuando es necesario, por el uso de la fuerza militar.

La ampliación de las funciones de los Estados modernos hizo que la democracia no fuese capaz de mantenerse únicamente por la sola vía de la crítica liberal a los regímenes absolutistas, y sobre la base de la afirmación de los valores y derechos individuales. Se hizo necesario que los Estados democráticos modernos fuesen capaces de expresar y llevar adelante los ideales colectivos de orden económico y justicia social en sus diferentes aspectos. Las limitaciones del Estado liberal mínimo son bien conocidas. Dejadas al libre juego de los mercados y a la acción de los ciudadanos, las sociedades no tienen cómo desarrollar servicios públicos, reducir la desigualdad entre las personas y las regiones, mejorar la educación, crear sistemas de protección social y salud pública, y lidiar con los problemas crecientes de degradación ambiental y cambios climáticos. Los mercados mismos necesitan ser regulados y la creciente internacionalización de los flujos de mercancías, dinero, personas e informaciones requiere de la presencia activa de gobiernos competentes en las diferentes arenas internacionales en que se hace necesaria su contribución al desarrollo de nuevas formas de cooperación y de gobernabilidad internacional. La crisis financiera de 2008, al margen

de todo análisis simplista, no ha hecho más que reforzar esta característica de los Estados democráticos modernos.

Estas acciones no requieren –en realidad, son incompatibles–, sin embargo de regímenes políticos que pretendan planear el futuro en sus detalles y comandar verticalmente la economía y la sociedad. Los gobiernos, por más competentes que sean, no tienen cómo reemplazar la infinidad de decisiones e iniciativas individuales que dan fuerza y dinamismo a las sociedades y economías contemporáneas. Las tentativas de creación de grandes sistemas de planificación centralizada llevan, casi siempre, a la creación de aparatos burocráticos caros e incompetentes, cuando no a políticas desastrosas y al sofocamiento de las iniciativas individuales. Los regímenes democráticos no necesitan de grandes planes, sino que de políticas sectoriales bien estudiadas y definidas que puedan llevar adelante acciones eficaces en áreas como la educación, la innovación, el transporte público, la energía, el medio ambiente, la protección social, la salud, la seguridad pública y la administración de los complejos urbanos metropolitanos. Cada una de estas áreas y otras no mencionadas son lo suficientemente complejas como para hacer necesaria la existencia de agencias públicas altamente competentes, que tengan capacidad de hacer uso de los conocimientos técnicos y científicos específicos de su sector y que puedan actuar directamente y en colaboración con otros sectores de la sociedad civil y el sector privado, y con diferentes niveles y sectores del gobierno.

Pocos gobiernos nacionales o locales en América Latina tienen la capacidad para lidiar con estas cuestiones (Echebarría 2006). Cuando esta capacidad existe, ella suele estar más desarrollada en las áreas de política económica, administración financiera y política fiscal, que en las demás. Tampoco los países más desarrollados, que han logrado establecer administraciones públicas profesionales y competentes, logran llevar adelante sus políticas sectoriales sin la participación y colaboración activa de amplios sectores de la sociedad. Los recursos humanos, intelectuales, organizacionales y materiales que las sociedades contemporáneas poseen en sus universidades, empresas y organizaciones voluntarias son mucho más amplios de lo que la administración pública puede movilizar con sus propios medios.

Las políticas públicas, para que sean bien diseñadas, adoptadas, implementadas y evaluadas, dependen de estos recursos y capacidades de toda la sociedad, así como de la legitimidad política que resulta de la participación activa de los diversos sectores de la sociedad en la formulación e implementación de políticas de largo plazo y de interés común. El buen éxito de las políticas públicas depende también de la relación que se pueda establecer entre los gobiernos nacionales, estaduales, provinciales y locales, en que se dividen los países desde el punto de vista político-administrativo. El supuesto de los Estados federales

es que los gobiernos locales cuenten con recursos financieros y humanos necesarios para atender a sus necesidades locales, a la vez que los gobiernos de nivel más alto se hagan cargo de cuestiones de interés regional, nacional e internacional. En la práctica, la capacidad financiera, humana y administrativa de los gobiernos locales suele ser muy variable, mientras que los gobiernos centrales son los que tienen más recursos materiales, administrativos y legales para actuar. En este contexto, los sistemas federativos se transforman con facilidad en sistemas clientelistas, en que los gobiernos locales dependen de los beneficios que puedan obtener en función de su capacidad de negociar y apoyar políticamente al gobierno central, el que, a su vez, depende de los políticos regionales y locales como base de sustentación política. Muchas veces, el resultado de esta lógica clientelista es una seria limitación en la capacidad de actuación de los gobiernos centrales, sin que con esto aumente la capacidad de actuación de los gobiernos locales (Abrucio 1998).

6. El contexto ético y moral de las sociedades democráticas

La vida política no ocurre en el vacío ni se limita al ámbito de las instituciones políticas en cuanto tales, sino que depende, en gran medida, de un cierto contexto ético y moral que se desarrolla y consolida en un conjunto de instituciones que son los componentes fundamentales de las democracias contemporáneas.

En América Latina, los políticos y los electores son muchas veces criticados por buscar en la política la satisfacción de sus intereses privados y no el bien común de la población. Pero esta es una realidad que existe en todas partes. La diferencia entre las democracias latinoamericanas y las democracias más ejemplares o exitosas de Europa no está en que los políticos y ciudadanos de un lado sean más egoístas y los del otro, más altruistas, sino que en Europa existe mayor estabilidad y previsibilidad de las instituciones, en contraste con la precariedad institucional de la gran mayoría de los países latinoamericanos. La importancia de las instituciones es hoy ampliamente reconocida, aunque no se sepa con seguridad cómo ellas evolucionan y se consolidan. Cuando las instituciones son estables, existen fuertes recompensas para proyectos personales y familiares de largo plazo, la construcción de carreras y reputaciones profesionales, y la participación política de los ciudadanos en términos de garantizar, perfeccionar o encontrar nuevas formas para la permanente mantención y renovación de esas instituciones. Cuando las instituciones no existen, son frágiles y el futuro es incierto, predominan las estrategias individuales de corto plazo, la falta de confianza entre las personas, los comportamientos predatorios y, en el otro extremo, la búsqueda de respuestas inmediatas y simplistas a los problemas

sociales, económicos y morales que se acumulan. Son extremos que, en la práctica, muchas veces se aproximan, generando combinaciones de oportunismo político y de ideologías totalitarias que constituyen uno de los rasgos centrales de los regímenes totalitarios de ayer y hoy.

Los procesos de construcción de las bases morales e institucionales de las sociedades democráticas son lentos y la experiencia histórica muestra que ellos incluyen por lo menos cuatro aspectos principales: la consolidación de las profesiones, empezando por las que tienen relación con la vida pública, como el derecho, la vida religiosa y la actividad militar, de donde salen los cuadros que estructuran y dan permanencia a las carreras profesionales de los Estados nacionales, junto con profesiones tales como la medicina y la ingeniería; el desarrollo de los sistemas educativos y de las universidades, que dependen también de la consolidación y fortalecimiento de las profesiones académicas y del magisterio, con un amplio papel de elaboración y transmisión de valores, conocimientos y competencias, y de creación de caminos legítimos y aceptados de movilidad social; la presencia de empresarios e instituciones sindicales que se organizan y compiten para la producción y repartición de la riqueza y dependen, para su prosperidad, de mercados basados en relaciones laborales, comerciales y empresariales estables, en la previsibilidad de los contratos, en la estabilidad de la moneda, en los derechos de asociación y en la protección de las partes contra la intervención arbitraria del Estado en la vida económica y en los derechos de propiedad; y, finalmente, los sistemas partidarios abiertos, que regulan los procesos de disputa y acceso al poder político.

Además de estas instituciones centrales, las sociedades democráticas abren espacio para una gran variedad de organizaciones y asociaciones voluntarias, de carácter local o nacional, de tipo cultural, religioso, deportivo, de caridad y de defensa y propagación de ideas y valores que dan textura, estabilidad y sentido adicionales a la vida social y comunitaria de las personas. En el ámbito específicamente político, las instituciones definen cuáles son los participantes legítimos e ilegítimos en los procesos de decisión, agregan y estabilizan a los actores relevantes que participan en los procesos políticos, crean padrones estables de representación y amplían los horizontes de tiempo en relación a las expectativas de los diferentes agentes que participan de los procesos políticos (O'Donnell 1998a, 1998b).

En la medida en que la sociedad se hace más compleja, se puede esperar que las instituciones crezcan y se fortalezcan, permitiendo la coordinación y la atención a las necesidades de las personas. Estos procesos de institucionalización, sin embargo, no son armónicos ni se desarrollan naturalmente. Están siempre inconclusos. Las nuevas tecnologías, los nuevos medios de comunicación e información, los cambios generacionales y los procesos internacionales de movilidad,

todos ellos tienden a cuestionar las viejas instituciones, abriendo espacios para nuevas incertidumbres y nuevas formas de vida en sociedad. Las instituciones se resienten cuando aumentan los niveles de movilización e hipermovilización social, cuando las personas no encuentran instituciones adecuadas para canalizar sus demandas, así como en situaciones de extrema fragmentación partidaria y de dificultad de constituir gobiernos o coaliciones de mayoría, situaciones que muchas veces terminan comprometiendo o afectando la legitimidad, eficiencia y efectividad del sistema político en su conjunto. Ninguna democracia moderna se constituye sin que sus instituciones centrales estén consolidadas, pero evitando formatos institucionales y códigos morales rígidos, a la vez que permaneciendo abiertas a la experimentación, la innovación y la incertidumbre.

Es en este contexto que debe ser entendido el problema de la corrupción política. Las discusiones sobre corrupción suelen concentrarse en sus consecuencias prácticas de corto plazo: si ellas perjudican o facilitan los negocios, o si es un problema grave o un mal necesario, y de importancia secundaria, para la conquista y el ejercicio del poder político. El problema principal de la corrupción, sin embargo, no es su dimensión estrictamente moral –que parece no preocupar mucho a grandes sectores de la población, y tampoco, lamentablemente, a muchos intelectuales y formadores de opinión en América Latina–, ni sus consecuencias prácticas, de corto plazo, sino lo que ella señala como padrón de comportamiento para la sociedad en la vida del trabajo, de la educación, de las relaciones de mercado y hasta de la vida misma en familia. Cuando el sistema político es corrupto, prevalecen los comportamientos predatorios, las instituciones no se consolidan, la sociedad no desarrolla las bases de confianza sin las cuales los regímenes democráticos no pueden funcionar adecuadamente. Todas las sociedades, en distintos grados, experimentan problemas de corrupción, pero existe una gran diferencia entre situaciones en que la corrupción es, claramente, un problema marginal y de naturaleza criminal, y situaciones en que ella está en la base del ejercicio del poder económico y político (Schwartzman 2008).

7. Las instituciones de gobierno en América Latina

Además de los diseños institucionales necesarios para fortalecer la representatividad política y la gobernabilidad, es necesario que las instituciones de gobierno en democracia –los poderes legislativo, ejecutivo y judicial– puedan funcionar adecuadamente, cumpliendo bien con las funciones que les son propias, con reconocimiento y aprobación por parte de la sociedad. Los países de América Latina, en su casi totalidad, están todavía muy lejos de alcanzar dicho objetivo, sin perjuicio de los avances en esa dirección.

El Parlamento

En sus orígenes, el Parlamento, surgido por oposición a las monarquías absolutistas, fue la institución democrática por excelencia, elaborando constituciones, formando y destituyendo gobiernos, controlando el cobro de impuestos y el uso de recursos públicos, y colocando límites, a la vez que orientando la acción del poder judicial. En los regímenes presidencialistas, como los de América Latina y Estados Unidos, el Ejecutivo mantiene sus bases propias de legitimidad y poder, mientras que el Legislativo funciona sobre todo por reacción a sus iniciativas, aprobando o rechazando sus proyectos de ley. En algunos casos, el Legislativo es lo suficientemente fuerte como para hacer que el Ejecutivo incorpore a sus representantes e intereses en la formación de los gabinetes y en la elaboración de políticas económicas y sociales, de mediano y largo plazo. En otros casos, el poder del Legislativo no va más allá de la capacidad de sus miembros de negociar, caso a caso, las condiciones de su apoyo al Ejecutivo y, finalmente, hay situaciones en que el Legislativo es totalmente pasivo, apoyando de forma automática las iniciativas del Ejecutivo, sin mayores necesidades de participación o negociación (Morgenstern y Nacif 2002).

Existen tres cuestiones centrales en relación al funcionamiento de los sistemas legislativos en América Latina: su papel como apoyo u obstáculo a la acción del Ejecutivo, la legitimidad de los mandatos legislativos y el ejercicio efectivo de las funciones que se puede esperar que sean cumplidas por dicho poder del Estado. Muchas veces existe una tensión entre dar apoyo y fortalecer la gobernabilidad que resulta de la acción del Ejecutivo, en políticas y acciones del ámbito nacional, y la atención a las demandas y expectativas de los electores, generalmente de tipo local, regional o sectorial.

La actuación del poder legislativo en sus relaciones con el Ejecutivo y su impacto sobre la gobernabilidad, han sido objeto de muchas investigaciones y estudios, los que muestran que, en casos como el de Brasil, en que el control formal de los partidos sobre los congresistas es reducido, con serios problemas de representatividad y el predominio de comportamientos clientelistas, el Legislativo no constituye, necesariamente, un obstáculo a la gobernabilidad (Amorim Neto 2006; Figueiredo y Limongi 1999). La gobernabilidad es facilitada cuando el partido del Presidente detenta una mayoría en el Parlamento o bien cuando los gabinetes son organizados con la participación de los partidos que apoyan al gobierno –lo que se ha denominado «presidencialismo de coalición». Cuando este tipo de coalición no es posible, existe la tentación, por parte del Ejecutivo, del «presidencialismo imperial», a través del uso –y, a veces, del abuso– de prerrogativas legislativas, de diferentes formas de interferencia y presión sobre los demás poderes públicos, o bien de recurrir a la consulta plebiscitaria.

El potencial destructivo de estas situaciones es muy alto, debido a la ausencia de mecanismos institucionales que permiten la sustitución del Presidente o la disolución del Parlamento con el llamado a nuevas elecciones, como formas de resolver los *impasses* fuera de los calendarios electorales previamente establecidos. El semipresidencialismo, como existe hoy en países como Francia y Finlandia, ha sido sugerido como una forma de resolver esta situación, preservando la autonomía y el papel político e institucional del jefe de Estado, pero sometiendo al gabinete ministerial a la aprobación y eventual veto del Legislativo.

Cuando los partidos políticos controlan las listas de candidatos al Parlamento, la dependencia de los elegidos en relación a los líderes partidarios suele ser fuerte, lo que facilita el establecimiento de acuerdos políticos entre el Congreso y el Ejecutivo. Aunque este control no sea explícito, los parlamentarios que integran los partidos de gobierno y apoyan al Ejecutivo tienen más acceso a recursos institucionales y financieros para ellos y sus electores, que los que tienen los de oposición o los independientes. Esto hace que, muy frecuentemente, congresistas opten por cambiar de partido y apoyar al Presidente, aunque hayan sido elegidos por partidos de oposición.

La subordinación de los congresistas al Ejecutivo, si bien puede facilitar la gobernabilidad, también puede reducir la obligación que tienen los parlamentarios de atender a las demandas de sus electores y, de esta manera, afectar su propia legitimidad. Esta última es una función importante del poder legislativo, distinta de las políticas más genéricas y globales que son propias del Ejecutivo (Carey 2003). Por otra parte, sin embargo, la línea que separa la legítima defensa de intereses sectoriales de la lisa y llana apropiación privada de recursos públicos por parte de los políticos, no siempre es clara y se torna particularmente oscura cuando, una vez terminadas las elecciones, los vínculos entre electores y elegidos se diluyen. Diferentes modalidades de voto distrital, con mandatos construidos con fuertes vínculos locales, de tipo mayoritario, puros o combinados con votos en listas partidarias, basados en votación proporcional, han sido propuestos para resolver esta situación. Además de facilitar el contacto entre los elegidos y los electores, el voto mayoritario puede tener otros efectos, como el de reducir el número de partidos, lo que puede ser importante para la gobernabilidad, aunque resulte en una reducción del pluralismo político y partidario. No existen recetas fáciles para reformar los sistemas de representación, los que necesitan hacer compatibles objetivos aparentemente contradictorios como son, por un lado, facilitar la gobernabilidad y dar consistencia a la acción de los partidos y, por otro, abrir espacios para dar lugar a la expresión política de las minorías y fortalecer los vínculos entre electores y elegidos. Claramente, ninguno de los dos extremos es deseable, por lo que es parte del arte de la política diseñar, en cada contexto, los formatos institucionales más adecuados.

Además de las funciones convencionales de apoyar u oponerse a la acción del Ejecutivo y de defender los intereses de sus electores, el poder legislativo tiene la responsabilidad de formular y aprobar leyes que establezcan y garanticen los derechos de las personas; definir las reglas para la recaudación de impuestos y el uso de los recursos públicos; y establecer los límites de la autoridad de los demás poderes del Estado, entre otras reglas que definen la convivencia en sociedad.

Junto con los parlamentos nacionales, existen asambleas regionales, provinciales y municipales, que tienen responsabilidades semejantes en sus respectivas jurisdicciones. Para cumplir con sus tareas, los legislativos necesitan de apoyo técnico especializado, el que existe en su propio ámbito político-administrativo, o bien debe ser proporcionado por los partidos políticos o grupos sociales a los cuales los legisladores están asociados. En la mayoría de los países de la región, la iniciativa de proyectos de ley más importantes suele ser del Ejecutivo, que después negocia los ajustes y detalles con los legisladores. La existencia de asesorías profesionales, como las que existen en Estados Unidos y en Alemania, dan al poder legislativo mejores condiciones para relacionarse con el Ejecutivo de forma menos asimétrica. Sin embargo, para que estas funciones sean cumplidas, es necesario que los legisladores tengan interés en cumplir a cabalidad con las funciones que les son propias. Cuando esto no ocurre, los recursos a disposición del Legislativo se transforman en simples ventajas a ser utilizadas por los legisladores y sus asociados más cercanos.

Uno de los problemas que afectan al poder legislativo, sobre todo a nivel regional y municipal, es el distanciamiento creciente que se advierte entre sus áreas de competencia formal y el espacio territorial e institucional en que se plantean las cuestiones que más afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana. Cuestiones centrales para las grandes metrópolis como el sistema de transporte público, la seguridad y las obras de saneamiento, requieren de administraciones regionales que muchas veces no existen o carecen de la autoridad suficiente. Por su parte, los asuntos relacionados con la actividad económica, el empleo, las políticas de salud y otras, generalmente son administrados a nivel nacional, fuera del alcance de los legislativos locales. Esta situación de desvinculación de los parlamentarios respecto de algunas de estas funciones básicas a nivel municipal o regional contribuye a un alejamiento en relación a sus electores y repercute negativamente en lo que constituye una de las bases de legitimidad del orden democrático. Por una parte, esta situación estimula el surgimiento de nuevas formas de participación y representación de la sociedad, que se presentan como más auténticas y directas, pero con los conocidos riesgos de una virtual usurpación del interés general por parte de pequeños grupos más organizados, y por otro lado, justifica propuestas políticas populistas y

autoritarias de sustitución de las instituciones democráticas encabezadas por líderes carismáticos y movimientos sociales.

El Ejecutivo

Una característica central del poder ejecutivo en las sociedades democráticas es su transformación de simples instrumentos de dominación de determinados sectores de la sociedad, a una agencia responsable por la coordinación e implementación del bien común. La desigualdad social y los conflictos de interés siguen existiendo en las sociedades democráticas, a la vez que los procesos electorales no se reducen simplemente a la elección de una autoridad, sino que resultan en procesos reales de transferencia y cambio de poder. De hecho, una característica central de la democracia es que las disputas de poder se hacen según reglas institucionalizadas y aceptadas por todas las partes, reduciendo de esta forma los niveles de conflicto. Una de las importantes diferencias entre los sistemas democráticos y los no democráticos, es que, en buena medida, los gobiernos elegidos democráticamente tienen una amplia base de apoyo y legitimidad, y gobiernan a partir de un consenso general sobre el orden democrático y sus funciones, las que transcienden las diferencias y conflictos de interés. Otra característica de los sistemas democráticos es que la apropiación privada del patrimonio público por parte de los gobernantes es considerada como ilegítima y abusiva.

Estos fundamentos de consenso y probidad en el ejercicio del poder público no resultan automáticamente de los procesos electorales o legislativos, sino que suponen un proceso de consolidación institucional que la mayoría de los países latinoamericanos no ha completado. A falta de estos, los procesos de transición política son muchas veces traumáticos, las cuestiones de conquista, mantención y distribución de los beneficios del poder se hacen más importantes para los gobiernos que la implementación de políticas, y las acciones gubernamentales suelen ser erráticas, con una fuerte prioridad dada a decisiones simples y de fuerte impacto electoral y de opinión pública, en perjuicio de actividades más complejas, menos visibles y de más largo plazo.

Para superar esta situación, en que el Ejecutivo recibe un mandato para gobernar, pero sin que los mecanismos de gestión y de relación con la sociedad estén plenamente establecidos, el poder ejecutivo necesita evolucionar tanto hacia adentro, creando estructuras administrativas profesionales, estables y competentes para cumplir las funciones que se solicitan cada vez más de los Estados modernos, como hacia fuera, definiendo con claridad las relaciones del gobierno con el sector privado y la sociedad civil.

El fortalecimiento del servicio público

El desarrollo hacia adentro consiste, en parte, en la creación de una administración pública semejante a la que fue descrita hace cien años por Max Weber como una burocracia racional y legal, pero lo cierto es que debe ir más allá de esto. Algunas de las características de las burocracias clásicas siguen siendo importantes, como la estricta separación entre los intereses privados y el ejercicio de las funciones públicas, así como la impersonalidad en la vinculación entre los funcionarios y los ciudadanos, tratando a todos como iguales. Otras características, sin embargo, han evolucionado, empezando por el hecho de que el funcionario público de hoy no puede actuar únicamente cumpliendo con la letra o la mera formalidad de la ley, sino que debe estar comprometido con los resultados sustantivos de las funciones que están bajo su responsabilidad.

En el pasado, las actividades de los funcionarios eran sobre todo legales y procesales. Estas actividades tradicionales siguen existiendo, pero los Estados modernos regulan la economía, hacen inversiones, crean y administran sistemas de energía, comunicación y transporte público, proveen servicios de salud y educación, administran prisiones, producen estadísticas económicas y de población, y cumplen con una infinidad de otras actividades que requieren de competencias técnicas y profesionales. Es imposible prever y prescribir, en las leyes y reglamentos, todos los detalles para el cumplimiento de estas actividades. Las democracias latinoamericanas todavía oscilan entre los extremos de las regulaciones burocráticas rígidas, que coartan la iniciativa y la creatividad de los funcionarios y técnicos, y de las estructuras totalmente informales, que abren espacio para decisiones arbitrarias y abusos de poder.

Algunos piensan que estas actividades más sustantivas, como la provisión de salud y educación, no deberían ser ejercidas exclusivamente por el sector público y que quedarían mejor en manos de la iniciativa privada, en la que prevalecen los mecanismos de control de calidad que resultan de la competencia en los mercados. Por otro lado, es cierto que el Estado no debe proveer servicios que son normalmente proporcionados por el sector privado, como la producción y distribución de alimentos. Sin embargo, en todas las democracias contemporáneas el sector público es un importante proveedor, aunque no exclusivo, de servicios como salud, educación y seguridad pública, entre otros, a la vez que las experiencias más extremas de privatización de estas actividades no han sido siempre positivas.

La cuestión no es cuáles funciones deben ser total o parcialmente ejercidas por los sectores público o privado, sino la manera en que ellas son organizadas, implementadas y evaluadas. La experiencia internacional muestra que, cuando estas funciones son ejercidas por el sector público, ellas necesitan de sistemas

administrativos manejados de acuerdo a las mejores prácticas profesionales, al interior de instituciones con capacidad de decisión y acción autónomas, que son evaluadas por sus resultados y no solo por la formalidad de sus procedimientos, que es lo más tradicional en el ámbito de la administración pública.

Las experiencias de reforma de los sistemas administrativos en América Latina dan cuenta de cuatro procesos principales, cada uno de ellos con sus ventajas, pero también con nuevos problemas que surgen y necesitan ser entendidos y enfrentados. El primero es el de la reforma de la estructura misma de la burocracia central del Estado; el segundo se refiere a los procesos de descentralización de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos regionales y locales; el tercero, a los procesos de privatización; y el cuarto, a la contratación externa o *outsourcing* de los servicios públicos.

En cuanto al primer proceso, si se lo analiza confrontándolo con las democracias más establecidas o desarrolladas, son pocos los Estados latinoamericanos que han avanzado de manera significativa en la creación de burocracias públicas formales y estables, con reglas impersonales de contratación de funcionarios, promociones por mérito y reglas claras de control administrativo en el uso de recursos públicos (Echebarría 2006). En principio, el mecanismo de libre designación para los puestos de confianza debería permitir al gobierno conducir más de cerca las actividades de la burocracia pública. En la práctica, sin embargo, muchos de los nombramientos en estos puestos de confianza son políticos, mientras que los funcionarios regulares, protegidos por una legislación favorable, se organizan en sindicatos y presionan al gobierno por sueldos, en oposición a esfuerzos dirigidos a hacerlos más responsables por los resultados de su trabajo. Los esfuerzos por cambiar esta situación suelen oscilar entre dos extremos. Por una parte, para dar más flexibilidad y capacidad de acción al sector público, se crean nuevos formatos institucionales, como fundaciones, empresas públicas y agencias ejecutivas, sometidas a las reglas administrativas del sector privado y supervisadas por los gobiernos en función de sus resultados (Beltrão 1968). Por otra parte, para evitar los abusos y la corrupción que pueden surgir en situaciones de mayor libertad, se busca aumentar el control formal sobre estas instituciones, haciéndolas volver a las reglas más rígidas e inoperantes de la burocracia formal.

En el segundo caso, referido a los procesos de descentralización, puede decirse que han tenido una mayor consistencia. Este proceso tuvo lugar especialmente a partir de las décadas de 1970 y 1980, sobre todo en las áreas de educación y salud, y significó importantes transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno (Landerretche y Marfán 2007). La justificación para la descentralización suele ser que los gobiernos centrales no tienen capacidad gerencial suficiente para administrar estos servicios y llevarlos a las

localidades, que serían mejor administrados por los gobiernos locales, y que, además, estarían sometidas al control directo de la población local. Lo cierto es que estos procesos de descentralización han sido más exitosos en las ciudades y regiones mejor administradas, que son generalmente las más ricas, mientras que en las regiones y comunas más pobres y con menos recursos humanos, estas transferencias pueden ser desastrosas. Una manera de compensar esta situación es por la vía de la creación de mecanismos compensatorios, de transferencia de recursos para las áreas más pobres, pero existe siempre el riesgo de que estos recursos terminen siendo apropiados por las elites locales y no lleguen efectivamente a los más necesitados. Hay bastante evidencia de que en América Latina, el proceso de descentralización obedeció menos a una preocupación por el mejor funcionamiento de la administración pública y más a un proceso de división del poder que resultó de la fragmentación de los partidos nacionales en países como Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela y México (Willis et al. 1999).

El tercer caso está referido a los procesos de privatización, los que tuvieron su apogeo en los años de los ajustes económicos de la década de 1990. Ellos respondieron a una doble necesidad; por un lado, de acumular recursos para reducir la deuda pública y los gastos corrientes de los gobiernos, y, por otro, de permitir que los mercados proporcionasen los servicios que la población necesitaba y los gobiernos no proporcionaban, sea por incapacidad administrativa o por falta de recursos para inversiones. Los resultados han sido mixtos. Algunas de estas privatizaciones, en áreas como comunicaciones y telefonía, industria pesada, transportes públicos y minería, han tenido buenos resultados, generando empresas sólidas que producen servicios y bienes y devuelven a los gobiernos impuestos significativos. Además de las transferencias de empresas y servicios por parte del sector público, el sector privado creció para ocupar nichos importantes que el sector público no lograba atender plenamente por sus propios medios, como la educación, los servicios de salud y la seguridad personal. Sin embargo, no siempre los procesos de privatización fueron llevados a cabo en forma adecuada, creando espacios para una colusión de intereses y grandes negocios en beneficio de determinados grupos, y empeorando la calidad y los costos de los servicios hacia el público. No obstante, estas situaciones no pueden ser interpretadas como una condena a los procesos de privatización como un todo.

En el cuarto y último proceso, se advierte una fuerte tendencia, en toda la región, a traspasar al sector privado la ejecución de actividades que permanecen como atribución del sector público, pero que en su administración son transferidas a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Esta contratación externa o *outsourcing* ocurre cuando el sector público transfiere la ejecución o administración de determinadas actividades a empresas privadas o a

organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. En su forma más simple, ella consiste en la contratación, por parte de la administración pública, de servicios auxiliares como limpieza, transporte y alimentación. Ella se hace más compleja e incluso discutible cuando hay contratación externa de actividades que normalmente se consideran más propias del sector público, como el registro de documentos, la seguridad pública y los servicios de apoyo a sectores más necesitados de la población. En estos casos, existe siempre el riesgo de captura del sector público por parte de empresas o organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, muchas veces en forma explícita, a partir de acuerdos políticos de gobiernos con movimientos sociales y grupos de interés que las apoyan. Cuando ocurren estas situaciones, la relación entre el poder ejecutivo y estas organizaciones deja de ser profesional y técnica, y adquiere dimensiones políticas e ideológicas que las hacen mucho más difíciles de regular y supervisar (Sorj 2005).

Las concesiones de servicio público, como los de infraestructura (caminos, puertos, aeropuertos), electricidad, transporte público y recolección de basura, entre otros, son distintas de las privatizaciones, por cuanto las actividades que tratan, aunque administradas privadamente, permanecen bajo el control y la supervisión del sector público. Las actividades privatizadas, en cambio, se tornan independientes y sujetas a la lógica de los mercados. La separación entre ambas formas, sin embargo, no es nítida, porque el sector público sigue ejerciendo un poder de regulación y control sobre actividades privadas consideradas de interés social.

Control, regulación y formas gerenciales del Ejecutivo

El crecimiento y aumento de las funciones del poder ejecutivo han llevado a una búsqueda de nuevas formas de control y regulación, tanto de la sociedad sobre el Ejecutivo, como de este último sobre sus agencias –los controles de tipo horizontal, hechos entre las agencias públicas, y los controles verticales, de las agencias sobre sectores específicos de la actividad gubernamental, son ejemplos de esto.

El control de la sociedad sobre el Ejecutivo ocurre, desde luego, a través de las elecciones, que evalúan de manera global el desempeño de los gobiernos; a través de la acción del Legislativo, que en algunos países tiene poderes para evaluar y contestar acciones específicas, investigar los comportamientos y hasta destituir a ministros o presidentes de la República –por ejemplo, a través de comisiones investigadoras del Parlamento y acusaciones constitucionales (*impeachment*)–; o por el propio poder judicial, que puede juzgar la legalidad

de actos abusivos y establecer una sanción criminal. Además, la mayoría de las sociedades modernas poseen organismos y agencias independientes de control, como los *ombudsman*, los auditores, los tribunales de cuentas o el Ministerio Público, responsables de acompañar en forma continua y permanente los actos del poder ejecutivo en todos los niveles. Los aspectos positivos y negativos de estos diferentes mecanismos son discutibles, pero la conclusión general es que el formato legal resulta menos importante que la cultura política y la institucionalidad con que trabajan, que es lo que hace que estos mecanismos sean más o menos eficientes. En América Latina, la eficiencia de estos controles suele ser limitada, muchas veces por la debilidad política de las instituciones de control, otras veces por la atención exclusiva puesta en los aspectos formales y no sustantivos de la acción gubernamental, de vez en cuando por la lentitud de los procesos judiciales, y en algunas ocasiones por la corrupción o la falta de autonomía política de estas instituciones (Melo 2007). Además de estos controles externos, el Ejecutivo tiene sus propios mecanismos internos de supervisión sobre las diferentes agencias que le son subordinadas y que, de alguna forma, anticipan los controles externos a través de auditorías, inspectores y otros procedimientos.

La insuficiencia de los controles procesales, que en el mejor de los casos garantizan que los funcionarios estén cumpliendo con la letra de la ley, pero nada dicen sobre los resultados que se logran ni sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos, ha llevado en todas partes a la búsqueda de nuevas formas de regulación interna que no son muy distintas al tipo de control que el sector público ejerce sobre instituciones privadas que actúan en régimen de concesión.

En lo que se refiere al ámbito regulatorio, muchas veces el regulador no ejerce su control sobre la institución regulada a través de la supervisión y control directo de sus acciones, sino siguiendo a distancia sus resultados mediante indicadores de desempeño de diferentes tipos (Hood 2007; Hood y Scott 2000). Existen muchas cuestiones asociadas a estos nuevos procesos de gerencia y regulación, que van desde los mecanismos de selección de los reguladores hasta la explicitación y seguimiento de metas y objetivos que las agencias reguladas deben cumplir. Una alternativa es radicar la regulación en un pequeño grupo de funcionarios públicos altamente profesionales e inmunes a presiones políticas, que puedan inclusive regular y controlar a los demás reguladores. Como, por otra parte, las áreas de actuación del poder público suelen ser muy amplias o con características muy específicas, según el caso, existe la tendencia opuesta de seleccionar a los reguladores entre los regulados, con el riesgo consiguiente de captura de las agencias de regulación por parte de estos últimos. Otro problema es el de la asimetría de informaciones, con los regulados más informados que los reguladores y, por eso mismo, más capaces de hacer prevalecer sus propios intereses. La regulación excesiva del sector privado puede tener efectos

perversos para la provisión de los servicios que la reglamentación pretende estimular, cuando, por ejemplo, el control de precios de determinados servicios aleja a los proveedores privados.

Además de los controles que el Ejecutivo ejerce sobre sectores específicos en áreas como energía, transportes, educación y salud, la actuación del Ejecutivo, en coordinación con el poder judicial, tiene un papel de gran relevancia para la calidad del ambiente general en que se dan las transacciones económicas, así como para la vida cotidiana de las personas. Esta cuestión ha sido examinada sobre todo desde el punto de vista de las percepciones del sector empresarial, en términos de las dificultades o facilidades que los agentes económicos encuentran para invertir en distintos países, en función de sus características de gobernabilidad. El Banco Mundial ha hecho un esfuerzo para organizar los indicadores disponibles en seis dimensiones, a saber: (i) voz y *accountability*, como indicadores de derechos políticos, civiles y humanos; (ii) inestabilidad política y violencia, incluido el terrorismo; (iii) eficacia del gobierno, en términos de la competencia técnica de los mismos y la calidad de los servicios públicos; (iv) peso regulatorio y la existencia de políticas hostiles hacia el sector privado; (v) imperio de la ley, con indicadores sobre cumplimiento de contratos, funcionamiento de la policía, agilidad del sistema judicial y delincuencia; y (vi) control de la corrupción, desde las contravenciones cotidianas hasta la captura del Estado por parte de grupos criminales (Kaufmann y Kraay 2005). Hay una fuerte correlación entre estos indicadores y el nivel de renta de los países, quedando la duda sobre si es la riqueza la que permite mejores condiciones de gobernabilidad o, por el contrario, si es la gobernabilidad la que crea las condiciones para la equidad social y la riqueza, cosa que los datos parecieran confirmar.

La cuestión del papel relativo de la administración del Estado, del sector privado y de las organizaciones gubernamentales en la implementación de políticas públicas en América Latina, así como de las diferentes formas de regulación y control, no puede ser analizada en términos de las preferencias ideológicas por uno u otro tipo de instituciones, sino en términos de las funciones que se espera que los Estados cumplan en una sociedad democrática, con las limitaciones financieras e institucionales de la región. No hay duda de que cabe al sector público la responsabilidad de atender a las necesidades básicas de la población y garantizar el acceso de todos a los servicios básicos. No hay duda también de que existe mucha energía, competencia y recursos en el sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil, que deben ser estimulados y utilizados, no habiendo incompatibilidad, en principio, entre la búsqueda del lucro –o de un legítimo margen de ganancia– y la provisión de servicios públicos de calidad. Los problemas que pueden surgir en los procesos de privatización y contratación externa de actividades públicas no son peores, en principio, que los

problemas que pueden surgir cuando estas actividades permanecen encerradas en las burocracias públicas. Lo que distingue las buenas de las malas prácticas no son sus formatos, sino si el gobierno, en su actuación directa o indirecta, se orienta o no por los intereses más generales de la sociedad, a partir del mandato político que ha recibido, y si lo hace con la mejor utilización posible de los recursos disponibles en la sociedad.

El poder judicial

América Latina tiene una larga tradición de sistemas judiciales dependientes del poder ejecutivo y un complejo sistema legal heredado de España y Portugal mucho más orientado hacia garantizar los derechos mercantilistas de los imperios que a defender a los ciudadanos contra el Estado o regular las relaciones entre las personas en la sociedad civil. Las instituciones jurídicas se han desarrollado más para garantizar los derechos de los sectores más ricos de la población que de los ciudadanos como un todo. Aunque el principio de la universalidad de las normas jurídicas sea hoy aceptado en todos los países, los costos asociados a los procesos legales hacen que sea mucho más fácil para personas con recursos tener acceso a protección legal que para personas más pobres, que no tienen cómo defenderse (Taylor 2006).

La democracia tiene como condición esencial el pleno funcionamiento del imperio de la ley en sus diferentes dimensiones: la capacidad del poder judicial de poner límites a la acción de los demás poderes públicos, el efectivo acceso de los ciudadanos a la protección legal y la estabilidad y razonable previsibilidad de las decisiones judiciales, según la legislación y la jurisprudencia existentes. Para cumplir con sus funciones, el poder judicial necesita ser autónomo en relación a los demás poderes del Estado, estar integrado por profesionales de carrera y contar con autoridad para administrar sus propios recursos. Estas son condiciones necesarias, pero no suficientes, puesto que no garantizan por sí mismas que las funciones del poder judicial se cumplan de forma adecuada. De la misma manera que los demás poderes del Estado, el poder judicial también necesita de mecanismos de control externo que aseguren que sus funciones sean cumplidas plenamente.

La primera de estas funciones es la agilidad en las decisiones y el acceso a la justicia en el caso de las personas con menos recursos, garantizando los derechos de todos y protegiendo a las personas contra el poder arbitrario de los gobernantes. Las razones por las cuales la justicia es lenta y cara, tienen mucho que ver con la falta de personal, infraestructura e instalaciones adecuadas, pero también con prácticas procesales arcaicas que sobrecargan a los tribunales y

hacen que los procesos legales se extiendan indefinidamente, a costos crecientes para las partes. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que el poder judicial puede ser mucho más eficiente, decidiendo con rapidez y sin atropellar los principios en que se basa la acción de la justicia. Ya existe hoy, dentro del poder judicial de la mayoría de los países de la región, amplia conciencia acerca de la necesidad de renovación, habiendo varias iniciativas positivas en marcha, como los nuevos sistemas de procedimiento criminal que han sido introducidos en los últimos 15 años (Langer 2007).

La segunda expectativa es que el sistema legal proporcione un ambiente estable y previsible para el funcionamiento de la economía. Si el derecho de propiedad no está debidamente garantizado, o si los contratos pueden ser burlados o desconocidos sin claro amparo en la ley, todo esto conduce a un fuerte desincentivo para las inversiones privadas de largo plazo. No hay cómo esperar comportamientos totalmente previsibles por parte de jueces y tribunales, cuya función es, justamente, tomar decisiones en situaciones específicas marcadas por la incertidumbre, en relación a las cuales la aplicación de la ley no es clara. Pero esta función de interpretación no puede ser confundida con la noción –que recientemente se ha hecho corriente en algunos círculos legales– de que los jueces deben decidir de acuerdo a su propia idea de lo que es justo o injusto, independientemente de lo que dice la ley, así como de la jurisprudencia seguida por los tribunales superiores. Aunque inspirado en buenas intenciones, este activismo jurídico termina por aumentar la ineficiencia de los sistemas legales, aumentando de esta forma la percepción de inequidad. Al contrario, la expectativa debe ser que, una vez establecida la jurisprudencia sobre determinados temas, casos semejantes sean resueltos de forma rápida, sin que los jueces tomen decisiones personales que abran camino para recursos y apelaciones, dilatando los plazos, aumentando los costos y manteniendo la incertidumbre más allá de lo que sería razonable (Arida et al. 2005; Pinheiro 2001; Sadek 2001).

El papel de los tribunales de justicia en cuanto a garantizar los derechos individuales –que es, demás está decirlo, de importancia fundamental– ha creado un nuevo problema, cual es el de la transferencia a dicho poder del Estado de decisiones que serían propias del poder ejecutivo o que debieran ser negociadas por las partes en el mercado (Gauri 2003). Un ejemplo típico de esto es el caso de las políticas de salud en Brasil, donde existe un principio constitucional de que todas las personas tienen derecho a atención médica gratuita en función de sus necesidades. Lo cierto es, sin embargo, que los recursos disponibles son limitados, restringen la disponibilidad de determinados procedimientos y el uso de ciertos medicamentos. Esto ha llevado a personas a recurrir a los tribunales de justicia, los que, a su vez, ordenan a las instituciones de salud cumplir con lo indicado por los médicos, restringiendo aun más los recursos disponibles

para otras prioridades. Decisiones como estas, de gran impacto económico, político e institucional, no pueden hacerse sin plena conciencia de sus costos e implicancias más profundas, las que pueden resultar, a la larga, en la desorganización de los servicios públicos, cuando no en la propia desmoralización del poder judicial.

8. Por una nueva gobernabilidad

La gobernabilidad que requiere América Latina debe resultar de la combinación de los elementos que garanticen la legitimidad y la autoridad de los gobernantes, la participación de la ciudadanía y las necesidades técnicas u operacionales que los gobiernos necesitan para el cabal cumplimiento de sus funciones. Los gobiernos deben ser capaces no solo de atender las demandas y aspiraciones de corto plazo de sus ciudadanos, sino también de asumir una perspectiva de mediano y largo plazo para la construcción de una sociedad efectivamente democrática, productiva y competente.

La cuestión de la legitimidad no puede reducirse a la popularidad de los gobiernos de turno, reflejada en las encuestas de opinión, las votaciones plebiscitarias o las movilizaciones callejeras. Son las instituciones, más que los gobernantes, las que necesitan tener legitimidad para funcionar, aunque las instituciones no existen al margen de las personas que las integran y las dirigen. De nada sirve tener instituciones bien diseñadas si sus titulares las utilizan de forma destructiva y corrupta; de poco sirve tener personas competentes, con fuerte espíritu público y conciencia ética, sino existen instituciones donde ellas puedan poner en práctica sus virtudes.

Por más sólidas que sean, la credibilidad y la confianza que la sociedad deposita en sus instituciones y gobernantes, estas necesitan ser constantemente renovadas. Además de los controles institucionales a los cuales los gobernantes deben someterse, ellos viven también bajo el escrutinio permanente de la opinión pública, que se expresa a través de los medios de comunicación de masas, los partidos políticos, los análisis y evaluaciones de especialistas y creadores de opinión –dentro y fuera de los países–, y la vigilancia de un número creciente de organizaciones no gubernamentales, en el ámbito de la sociedad civil. Si en el pasado los gobernantes y administradores públicos podían ocultarse detrás de la complejidad de los procedimientos administrativos y de la invocación, cuando fuere necesario, del principio del «secreto de Estado», hoy es esencial que los actos públicos sean transparentes y accesibles gracias a los recursos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto no significa que el concepto de razones e intereses de Estado, que requiere de sigilo,

haya desaparecido, sino que su uso debe ser reducido a lo mínimo indispensable y estar siempre bajo el control de otros poderes.

La necesidad que tienen los Estados modernos de lidiar con los problemas sustantivos que afectan a los derechos sociales de los ciudadanos, el funcionamiento adecuado de la economía y, cada vez más, la capacidad de administrar los impactos del deterioro ambiental y de los cambios climáticos, crean una serie de situaciones nuevas que no existían cuando las funciones del Estado se limitaban, casi exclusivamente, a la garantía de las libertades individuales y del orden público. Hoy, los gobiernos necesitan, además de los recursos políticos y legales, de los conocimientos y recursos técnicos que existen en las empresas y comunidades profesionales cuya existencia trasciende los límites de la burocracia pública y de las fronteras nacionales. Lo anterior requiere, a su vez, de un flujo constante de contactos, colaboración y apertura de los gobiernos a ideas y conocimientos que vienen desde el exterior. En los años recientes, el ejemplo más notable de esto último es la cuestión del cambio climático, que está entrando en las agendas gubernamentales gracias a las alertas y la movilización de la comunidad científica especializada.

El Estado también necesita incorporar las capacidades de la sociedad, a través de las organizaciones de esta última, las que, cuando funcionan adecuadamente, dan a la actividad pública el contenido y la densidad que los gobiernos por sí mismos no logran tener. Esto es especialmente visible en áreas como la salud pública, la educación y la gestión de los espacios urbanos, y es también importante en políticas dirigidas a sectores sociales minoritarios o marginados. Finalmente, el Estado necesita poder movilizar los recursos y la capacidad gerencial del sector privado, que tiene condiciones de hacer inversiones y proveer recursos que el sector público no siempre dispone por sí mismo.

Todas estas relaciones de cooperación y asociación corren el riesgo de la captura del Estado por parte de grupos privados o de la sociedad civil, los que pueden hacer prevalecer sus propios intereses particulares por sobre los intereses de la sociedad. Las posibilidades de privatización y apropiación de instituciones y programas públicos por parte de organizaciones gubernamentales, corporaciones profesionales y grupos de interés privados son siempre altas, así como es alto el riesgo de que políticos y administradores se transformen en defensores o intermediarios de los intereses de tales sectores. Para que esto no ocurra más allá de lo que es legítimo, es necesario que las asociaciones se hagan siempre en forma transparente, con mecanismos explícitos de control externo y supervisión. El Estado no puede, por sí mismo, hacerlo todo, pero ello no es una razón para traspasar todo a manos de grupos de interés sectoriales o privados.

La nueva gobernabilidad requiere también de nuevas formas de organización y división del trabajo, las que pueden requerir un rediseño de la manera

como las instituciones públicas están constituidas. El Ejecutivo necesita tornarse más eficiente, eliminando las estructuras y los procedimientos burocráticos superfluos, introduciendo prácticas modernas de gestión, fortaleciendo su capacidad de regulación, así como su capacidad de acción de largo plazo. El Parlamento necesita fortalecer su legitimidad y su capacidad de legislar y fiscalizar. El poder judicial necesita tornarse más ágil y fortalecer su credibilidad. La división del trabajo y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno necesitan ser revisadas, abriendo espacios para nuevos tipos de agencias y mecanismos de cooperación regional. Lograr una óptima articulación entre ejecutivos presidencialistas, parlamentos políticamente fragmentados y sistemas de votación proporcional, que es la situación típica en América Latina, no es una cuestión trivial.

América Latina ha vivido siempre con una paradoja, como es, por una parte, la creencia de muchos de que los gobiernos necesitan planear y comandar la economía y la vida social y, por otra, la realidad de Estados endebles, poco institucionalizados y capturados por diferentes combinaciones de entidades públicas, bajo regímenes autoritarios o democráticos, intereses privados, redes clientelistas y arreglos populistas. Después del fracaso del socialismo real, la idea de un Estado planeador ya no encuentra muchos adeptos entre los especialistas, lo que no significa que el modelo liberal del Estado mínimo pueda mantenerse. Aunque no sea posible prever y planear el futuro, es posible y necesario trabajar y construir, en esa perspectiva, desarrollando fuentes de energía, creando sistemas de transportes y comunicaciones, administrando los complejos urbanos, fortaleciendo los sistemas educativos y la capacidad de investigación e innovación, y desarrollando instituciones que favorezcan la autonomía, la iniciativa y la creatividad de las instituciones privadas y de la sociedad civil. En los próximos años, muy probablemente será en el área del cambio climático y de la preservación del medio ambiente donde este papel activo y creativo de los Estados democráticos necesitará actuar más decididamente, liderando un esfuerzo creciente de coordinación de toda la sociedad para hacer frente a las dificultades que se anuncian.

9. Conclusión: la construcción de la democracia en América Latina

Esta visión somera de objetivos, realidades y de lo que aún falta para desarrollar y consolidar la democracia en América Latina muestra que este será un proceso largo, sujeto a aciertos y errores, avances y retrocesos, por el cual, sin embargo, es necesario transitar. Nuestra convicción central de que los regímenes democráticos consolidados e institucionalizados son, a largo plazo, los mejores y los

más capacitados para la creación de riqueza y la reducción de la desigualdad social, no siempre pareciera verse confirmada en la práctica. La democracia social tiene altos costos y poca flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos que puedan afectar el estilo y nivel de vida de la población. Por otro lado, el crecimiento económico que se ha observado en muchos países de la región, en los comienzos del siglo XXI, estimulado en gran parte por el crecimiento económico de China, pareciera tener menos que ver con la calidad de sus sistemas institucionales que con la disponibilidad de recursos naturales, del desarrollo agrícola y de la mano de obra barata. La misma China, a pesar de los avances significativos en las últimas décadas, tanto en términos de libertad económica como de libertades individuales, es todavía un régimen político cerrado y autoritario. No obstante, sin una democracia efectiva, la sociedad no aprende a hacer buen uso de la riqueza ni a distribuir los beneficios del crecimiento económico de manera equitativa. Los regímenes democráticos son los únicos que permiten la acumulación del aprendizaje de la convivencia, así como los más capaces de hacer uso de la competencia intelectual y del comportamiento ético de sus ciudadanos, en la forma de relacionarse de unos con otros y con la sociedad como un todo. Las democracias son imperfectas, y las democracias latinoamericanas más imperfectas aún. Es necesario, sin embargo, persistir en la tarea de mejorarlas cada vez más, sin ignorar que la imperfección es parte indisoluble de la condición humana.

Referencias

Abrucio, F. L. (1998). *Os Barões da Federação os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Editora Hucitec / Departamento de Ciencia Política de USP.

Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas.* Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung / FGV Editora.

Arida, P., E. Bacha, and A. Lara-Resende (2005). «Credit, Interest, and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil.» In F. Giavazzi and I. Goldfajn (eds.). *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience, 1999 to 2003.* Cambridge, MA: The MIT Press.

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values.* New York: Wiley.

Beltrão, H. (1968). *Reforma administrativa.* Rio de Janeiro: Dep. de Imp. Nacional.

Cardoso, F. H. e R. A. Setti (2006). *A arte da política: a história que vivi.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Carey, J. M. (2003). «Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America.» *Comparative Politics* 35, 191-211.

Dahl, R. A. (1985). «A Preface to Economic Democracy.» Berkeley: University of California Press.

—— (1998). «On Democracy.» New Haven: Yale University Press.

Echebarría, K. (2006). «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.» Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Figueiredo, A. e F. Limongi (1999). *Relações Executivo-Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Flisfisch, A. (2008). «¿Hay alternativas a la democracia representativa? Democracia representativa, régimen e institucionalidad, la política y los políticos.» En E. Boeninger (ed.). *Círculo de debates del futuro*. Santiago: CIEPLAN.

Gauri, V. (2003). *Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services.

Hood, C. (2007). «Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come from? What Are the Gaps and the Puzzles?» *Public Money and Management*, Vol. 27, Nº 2, 95-102.

Hood, C., and C. Scott (2000). *Regulating Government in a 'Managerial' Age: Towards a Cross-national Perspective*. London: LSE Centre for Analysis of Risk and Regulation.

Kaufmann, D., and A. Kraay (2005). *Governance Matters IV Governance Indicators for 1996-2004*. Vol. 1. Washington, D.C.: World Bank.

Lamounier, B., J. J. Linz, A. Lijphart e A. Valenzuela (1991). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP / Editora Sumaré.

Landerretche O. y M. Marfán (2007). *Gobernabilidad macroeconómica. Una reflexión desde América Latina*. Santiago: CIEPLAN.

Langer, M. (2007). «Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery.» *American Journal of Comparative Law* 55, 617.

Melo, M. A. (2007). *Instituições e regulação na América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Morgenstern, S., and B. Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Mustapic, A. M. (2007). *Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos*. São Paulo y Río de Janeiro: Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN.

O'Donnell, G. A. (1998a). *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Notre Dame, Ind.: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

—— (1998b). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame, Ind: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Pinheiro, A. Castelar (2001). *Economia e justiça: conceitos e evidência empírica*. Rio de Janeiro: Instituto Futuro Brasil.

Przeworski, A., and J. M. Maravall (2003). *Democracy and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

Sadek, M. T. (2001). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundación Konrad Adenauer.

Samuels, D., and R. Snyder (2001). «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective.» *British Journal of Political Science* 31, 651-671.

Schwartzman, S. (2008). *Coesão social, democracia e corrupção*. São Paulo, Santiago: Instituto Fernando Henrique Cardoso y CEPAL.

Sorj, B. (2005). *Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Sorj, B. y D. Martuccelli (2008). *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Taylor, M. M. 2006. «Beyond Judicial Reform: Courts as Political Actors in Latin America.» *Latin American Research Review* 41, 269-280.

Valenzuela, E., S. Schwartzman, J. S. Valenzuela, T. Scully, N. M. Somma y A. Biehl (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinomericanos*. Santiago: Uqbar editores.

Willis, E., C. da C. B. Garman, and S. Haggard (1999). «The Politics of Decentralization in Latin America.» *Latin American Research Review* 34, 7-56.